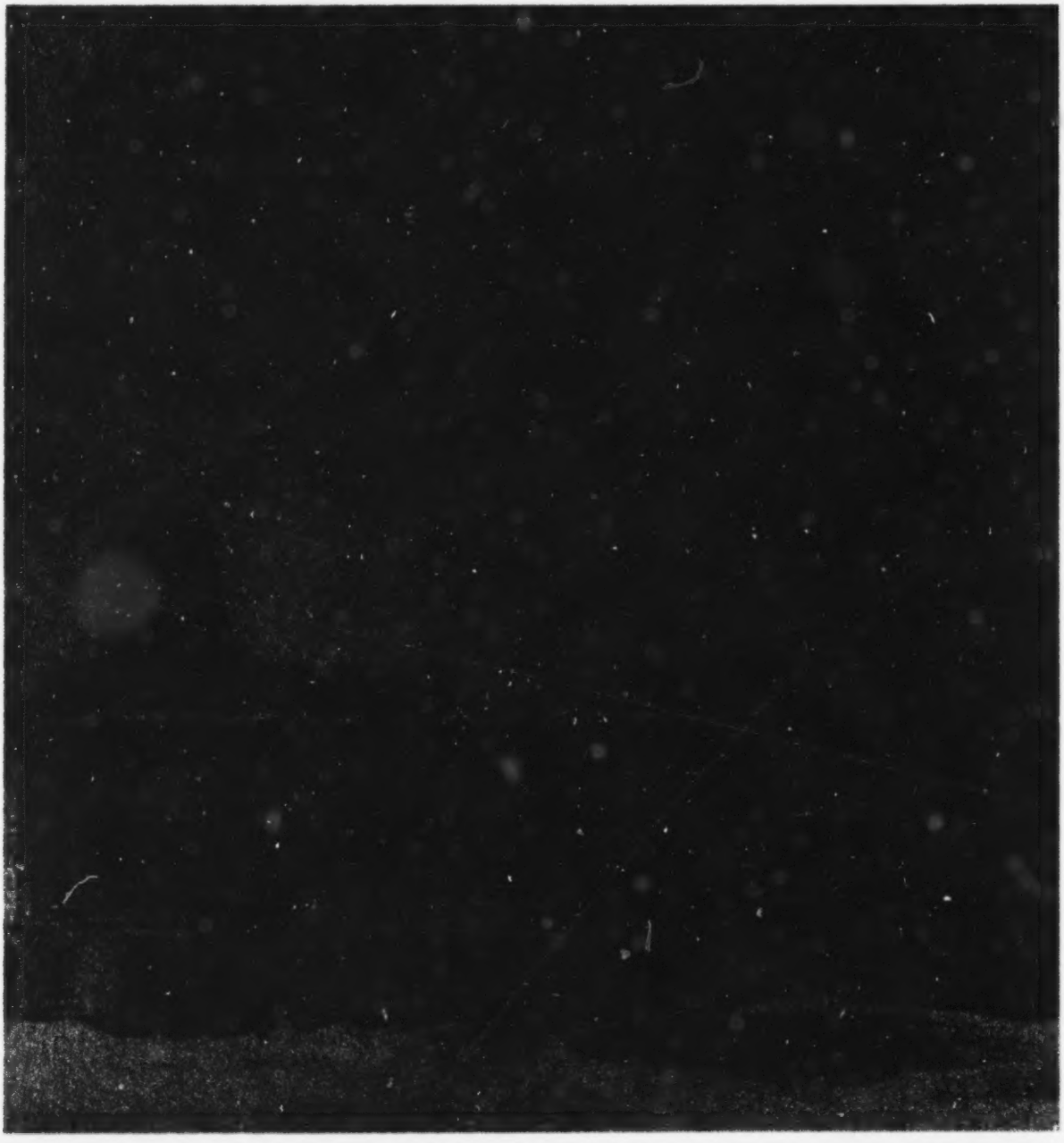
DOSSIER

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC



Québec

Dossier

La gestion des finances gouvernementales

Description générale

Secrétariat du Conseil du trésor
Direction de la gestion financière

Juin 1985

Dossier préparé par Bernard Gayraud
de la Direction de la gestion financière
et publié par le Service des communications
du Secrétariat du Conseil du trésor
— juin 1985.

Édition réalisée à la
Direction générale des publications
gouvernementales du ministère
des Communications.

Dépôt légal — 2e trimestre 1985
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-12217-8
© Gouvernement du Québec

Les DOSSIERS du Secrétariat du Conseil du trésor

Le fonctionnement d'un état moderne est complexe; sa compréhension repose sur la connaissance d'un grand nombre d'informations. Pour juger de la qualité d'une administration ou du bien-fondé de certains choix gouvernementaux, il est nécessaire de connaître son fonctionnement et de disposer d'informations sur les éléments qui ont guidé ces choix.

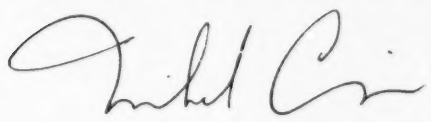
Pour permettre à tous ceux qui cherchent à mieux comprendre le fonctionnement et l'évolution de l'État québécois, le Secrétariat du Conseil du trésor publiera un ensemble de dossiers. Le premier de ceux-ci porte sur la gestion des finances gouvernementales.

Ce dossier explique le rôle de chacun des intervenants, la façon de préparer le budget de dépenses, la gestion des fonds publics et les états financiers du Gouvernement.

D'ici quelques mois, le Secrétariat publiera d'autres dossiers sur le coût des services publics au Québec et en Ontario, sur le rôle du Conseil du trésor et de son secrétariat et sur les régimes de négociation dans les secteurs publics de pays européens et nord-américains.

J'espère que ces dossiers contribueront à améliorer la qualité des débats sur l'activité de l'État et qu'ils seront lus et consultés par tous ceux dont le métier ne peut s'exercer sans bien connaître le fonctionnement du gouvernement québécois.

Le ministre délégué à l'Administration
et président du Conseil du trésor,



Michel Clair

Table des matières

1. Introduction 5
1.1 Le fonds consolidé du revenu 5
1.2 Le budget 5

2. Les principaux intervenants en matière de finances gouvernementales 7
2.1 L'Assemblée nationale 7
2.2 Le Conseil des ministres 7
2.3 Le Conseil du trésor 7
2.4 Le Ministre des Finances 8
2.5 Le Contrôleur des finances 8
2.6 Le Vérificateur général 8
2.7 Les ministères et organismes 10

3. Les dépenses gouvernementales 11
3.1 La préparation et l'adoption des prévisions budgétaires 11
a) l'étape préparatoire
b) la revue des programmes
c) la détermination des enveloppes finales
d) la préparation des prévisions détaillées des crédits
e) les programmations budgétaires
f) l'adoption des crédits

3.2 L'exécution d'une dépense 13
a) la demande d'imputation d'engagement
b) l'engagement
c) la liquidation
d) la demande de paiement
e) le paiement

3.3 La gestion budgétaire 15
a) les virements de crédits
b) le fonds de suppléance
c) le budget supplémentaire
d) le mandat spécial
e) le cas des transferts de juridiction
f) le gel des crédits

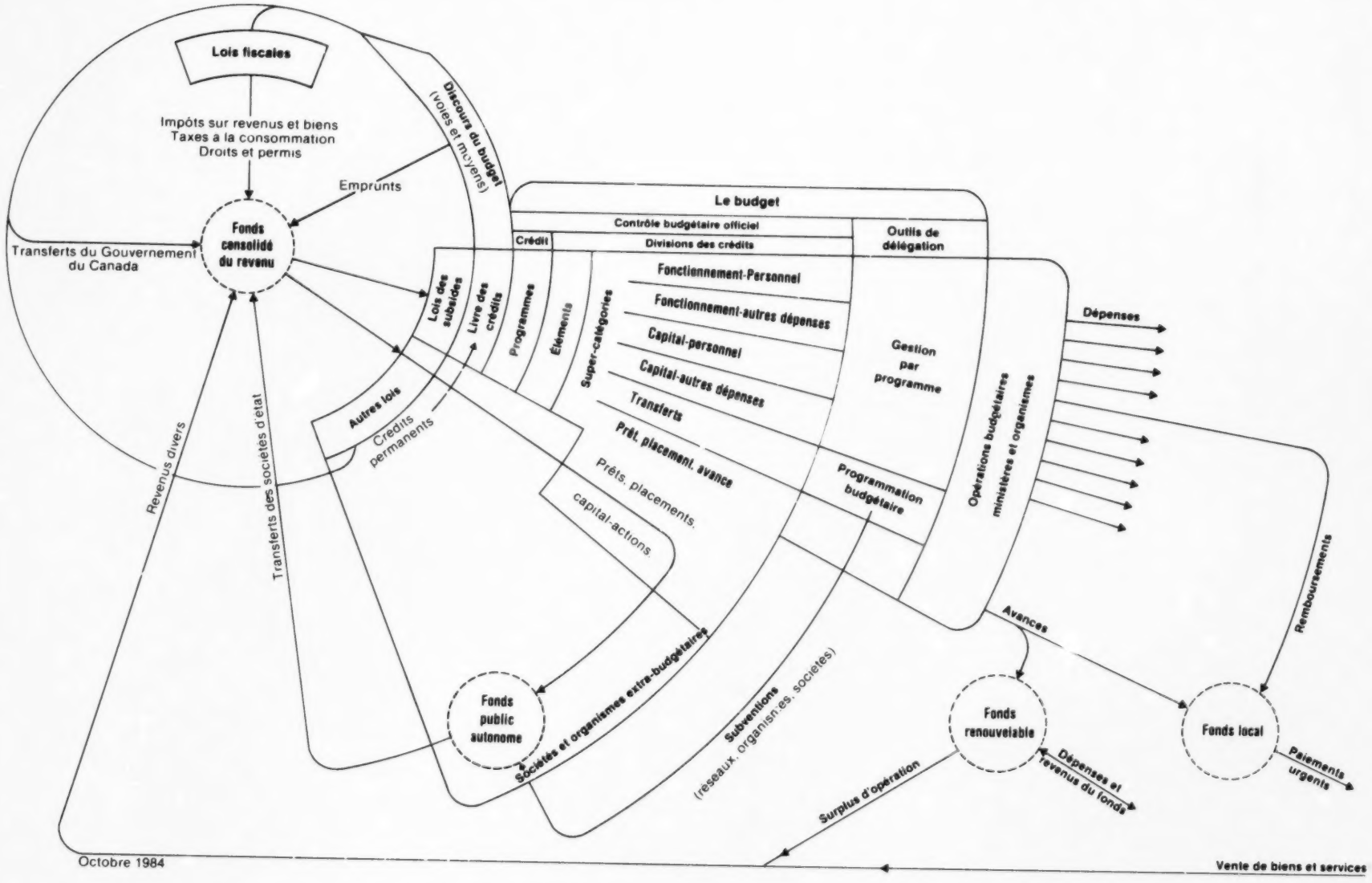
4. Les revenus gouvernementaux 17

5. Les fonds renouvelables 18

6. La gestion de la caisse du gouvernement 19

7. Les états financiers du gouvernement 20
7.1 Les divers rapports financiers du Gouvernement 20
7.2 Les états financiers du Gouvernement 20

LES FINANCES PUBLIQUES
(principaux concepts financiers)



1. Introduction

La gestion des ressources gouvernementales repose principalement sur la *Loi sur l'administration financière* (L.R.Q., chap. A-6) et la *Loi sur la Fonction publique* (L.R.Q., chap. F-3.1). Ces lois établissent un cadre général de gestion en prévoyant un ensemble de règles de base et en indiquant de façon précise le rôle des divers intervenants.

Les **règlements** adoptés en vertu de ces lois viennent les compléter aux fins de leur application. Ces règlements sont adoptés par le Conseil des ministres lorsque leur objet touche à la fois l'administration et les citoyens, par exemple les contrats ou l'octroi des subventions (L.R.Q., chap. A-6, art. 49). Ils peuvent être **adoptés par le Conseil du trésor lorsque leur objet est de nature interne ou administrative,** par exemple l'administration des revenus et des recettes du Gouvernement (L.R.Q., chap. A-6, art. **25, 33, 34**).

Également, **des directives** sont adoptées par le Conseil du trésor en vertu de son pouvoir général de voir à l'élaboration et à l'application de la politique administrative générale à suivre dans la Fonction publique (L.R.Q., chap. A-6, **art. 22**).

L'ensemble de ces textes réglementaires est rassemblé dans le «*Répertoire des politiques administratives*» publié par le Conseil du trésor. Il comprend trois volumes dont le texte est mis à jour de façon régulière et très rapidement.

Volume 1: Les approvisionnements et services

Volume 2: L'organisation et le personnel

Volume 3: **La gestion financière**

Il s'agit d'un outil de travail et de référence extrêmement commode pour les fonctionnaires et les gestionnaires.

Nous voyons immédiatement que la gestion des ressources financières ne constitue pas une fonction indépendante et autonome; au contraire, elle est fortement corrélée aux domaines de la gestion des ressources humaines et de la gestion des ressources matérielles.

Tout responsable de la production de biens et services doit donc intégrer ces diverses facettes de la gestion des ressources gouvernementales.

Également une compréhension claire et exacte du cadre de la gestion financière, allant des rôles des divers intervenants impliqués, aux grandes étapes opérationnelles de la gestion financière, constitue donc la base d'un fonctionnement efficace et rationnel de tout ensemble faisant partie de la Fonction publique.

Toutefois, avant de procéder à cette description générale des mécanismes de gestion financière gouvernementaux, il convient de définir deux concepts fondamentaux suivants:

— le fonds consolidé du revenu
— le budget

1.1 Le fonds consolidé du revenu

Dans l'ensemble du secteur public, le concept de fonds consolidé du revenu détermine l'entité comptable gouvernementale, c'est-à-dire l'ensemble des ministères et organismes qui constituent l'administration centrale entourant de façon immédiate le Gouvernement.

En effet, le fonds consolidé du revenu auquel est intégré le fonds très spécifique des services de santé, est le lieu par lequel transite l'ensemble des transactions financières du Gouvernement. Ainsi les recettes gouvernementales, incluant les emprunts, y sont déposées alors que les paiements, incluant les placements gouvernementaux, y sont puisés.

L'unicité et l'universalité du fonds consolidé du revenu sont toutefois infirmées par l'existence de quelques fonds particuliers administrés et comptabilisés de façon distincte par le Gouvernement. L'exception la plus significative, puisqu'elle implique plusieurs ministères, concerne le concept des fonds renouvelables qui permet de soustraire aux mécanismes budgétaires, comptables et financiers gouvernementaux réguliers certaines activités de nature commerciale; ce n'est qu'au moment de leur création que ces fonds grèvent le fonds consolidé du revenu.

Ainsi, il est important de souligner que le concept de fonds consolidé du revenu permet de différencier les opérations gouvernementales dans l'ensemble des opérations publiques qui recouvre les activités des réseaux scolaires, sociaux, municipaux ainsi que les activités des diverses sociétés publiques qui sont souvent largement tributaires des subventions gouvernementales.

1.2 Le budget

Le budget n'est pas une particularité gouvernementale et s'inscrit parmi les méthodes classiques de gestion mises en oeuvre par toute organisation.

Ainsi, le discours sur le budget et l'ensemble des documents explicatifs qui sont déposés à cette occasion constituent un outil de gestion prévisionnelle des plus traditionnel. Toutefois, ce budget ne saurait être exécuté en l'absence d'autorisation législative formelle, bien qu'à l'égard des revenus, le ministre des Finances puisse émettre des énoncés déclaratoires qui ont force de loi jusqu'à l'adoption d'une loi par l'Assemblée nationale. Aussi le budget gouvernemental doit faire l'objet de lois subséquentes au Discours sur le budget lui-même.

Au plan des dépenses, le budget gouvernemental, tel que présenté au livre des crédits, est le support permettant de formaliser les diverses autorisation de dépenser,* sans lesquelles aucune initiative ne saurait être prise à l'intérieur d'un ministère:

— En premier lieu, le budget rassemble les crédits, c'est-à-dire les autorisations que délivre l'Assemblée nationale au Gouvernement pour dépenser à certaines fins; généralement un programme fait l'objet d'un crédit dont le vote à l'intérieur d'une loi spécifique (crédits annuels: lois sur les crédits; crédits permanents: autres lois) constitue la réelle autorisation de dépenser.

— Ensuite, les subdivisions des crédits permettent au Gouvernement (en l'occurrence le Conseil du trésor) de délivrer aux ministères l'autorisation de dépenser à certaines fins plus détaillées. Cette autorisation délivrée par le Conseil du trésor en vertu d'un pouvoir expressément énoncé dans la Loi sur l'administration financière, se concrétise dans les supercatégories de dépenses des éléments de programmes.

L'autorisation de dépenser que constitue le budget n'est pas unique; en effet le pouvoir de dépenser doit être exercé dans le respect de certaines règles non budgétaires relatives aux procédés d'engagement, d'adjudication de contrats ou d'octroi de subventions, et de paiement.

Toutefois le processus budgétaire tend à se développer pour éliminer de ces règles tout processus d'autorisation préalable, tant à l'extérieur d'un ministère par le concept des programmations budgétaires, qu'à l'intérieur par le concept de plan de gestion financière et de budget détaillé.

* Le mot dépenser doit être compris ici dans sa signification la plus large qui peut inclure des placements, prêts ou avances.

2. Les principaux intervenants en matière de finances publiques

2.1 L'Assemblée nationale

Elle adopte les lois permettant que des revenus soient déposés et que des dépenses soient prélevées sur le fonds consolidé du revenu et exerce un certain suivi de l'exécution des dépenses par le biais des commissions permanentes de l'Assemblée nationale dont la Commission du Budget et de l'Administration, auxquelles sont soumis notamment:

— les engagements de l'Administration excédant 25 000 $;

— le rapport annuel du Vérificateur général;

— les comptes publics du ministre des Finances;

2.2 Le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres exerce, en matière financière, des pouvoirs de contrôle et de décision de portée générale, compte tenu de la présence de deux comités du Conseil des ministres qui l'assistent à cet effet: Le Conseil du trésor constitué en vertu de la *Loi sur l'administration financière* et le Comité des priorités. L'intervention du Conseil des ministres en matière financière peut être décrite comme suit:

— nomination des membres du Conseil du trésor et de son président;

— création du Comité des priorités;

— adoption de règlements en vertu de la Loi sur l'administration financière;

— réglementation sur les pouvoirs exercés par le Conseil du trésor, dont le meilleur exemple concerne les pouvoirs ainsi conférés au ministre des Finances relativement à l'approbation des enveloppes budgétaires totales de chacun des ministères et du coût des mandats monétaires aux tables de négociation collectives;

— approbation finale des prévisions budgétaires avant leur dépôt à l'Assemblée nationale;

— autorisation de certaines dépenses très élevées.

2.3 Le Conseil du trésor

L'intervention du Conseil du trésor en matière financière se révèle d'abord normative par le biais de règlements ou directives adoptés en vertu de la Loi sur l'administration financière. Ces règlements visent à spécifier les conventions comptables du Gouvernement, c'est-à-dire les règles adoptées pour mesurer, classer et interpréter les renseignements d'ordre économique et en communiquer les résultats dans les états financiers. Ces règlements permettent également de préciser les modalités du système budgétaire, comptable et financier du Gouvernement.

Cependant, l'intervention du Conseil du trésor peut se manifester de façon directe ou opérationnelle en vertu de ces mêmes règlements et directives. Ce second niveau d'intervention peut être décrit comme suit:

a) Lors de l'organisation de la fonction de gestion financière:

— il approuve les plans de gestion financière des ministères;

— il autorise les dérogations particulières aux règlements et directives en vigueur et approuve certaines procédures cadres du Contrôleur des finances;

— il évalue les règlements et directives en vigueur;

— il implante la politique de vérification interne.

b) Lors de la préparation et de l'adoption des prévisions budgétaires:

— il approuve la structure des crédits et des subdivisions de crédits;

— il est le maître d'oeuvre de la préparation des prévisions budgétaires, ce qui inclut les programmations budgétaires, et en cours d'exécution du budget, les mandats spéciaux et les budgets supplémentaires;

— il autorise la création de fonds renouvelables.

c) Lors de l'exécution du budget:

— il approuve certaines dépenses d'importance;

— il peut décréter la suspension du droit d'engager ou de payer sur tout crédit ou partie de crédit;

— il autorise les virements et les recours aux diverses provisions de crédits, tel le fonds de suppléance du ministère des Finances;

— il participe au suivi de l'exécution du budget.

2.4 Le ministre des Finances

Le ministre des Finances et son ministère assument la responsabilité de la gestion du fonds consolidé et de la dette publique et la responsabilité générale des affaires financières du gouvernement qui ne sont assignées à aucune autre autorité. Cependant, en rapport avec les opérations financières exécutées par les ministères et organismes, ses principales interventions sont les suivantes:

— il formule la politique économique, fiscale et budgétaire soumise à l'approbation du gouvernement;

— il approuve les enveloppes budgétaires totales des ministères et les mandats de négociations des conventions collectives;

— il présente les prévisions budgétaires à l'Assemblée nationale ce qui l'amène à prononcer le Discours sur le budget et à parrainer ensuite les projets de lois de crédits nécessaires à l'octroi des crédits annuels;

— il accorde les recours aux fonds de suppléance sur recommandation du Conseil du trésor;

— il émet les paiements du gouvernement;

— il voit à l'établissement des prévisions mensuelles de dépenses et déboursés;

— il supervise (règles, suivi) les opérations relatives aux revenus gouvernementaux dans le cadre des règlements adoptés par le Conseil du trésor;

— il voit à l'établissement des prévisions mensuelles de revenus et recettes;

— il participe au suivi des fonds renouvelables créés sur l'autorisation du Conseil du trésor;

— il veille à l'élaboration des comptes publics de chaque année financière (dans la pratique, c'est le Contrôleur des finances qui prépare les comptes publics) et les présente à l'Assemblée nationale;

— il dépose le rapport annuel du Vérificateur général devant l'Assemblée nationale.

2.5 Le Contrôleur des finances

Le Contrôleur des finances est une entité créée de façon expresse par la Loi sur l'administration financière, à l'intérieur de la structure hiérarchique du ministère des Finances. Le Contrôleur et les autres fonctionnaires qui relèvent de lui ont pour fonction de tenir la comptabilité officielle du Gouvernement. Dans ce contexte ils veillent à ce que les engagements, les dépenses et les paiements soient enregistrés, n'excèdent pas les crédits consentis par l'Assemblée nationale, et soient autorisés par qui de droit.

Également, le Contrôleur joue un rôle normatif lorsqu'un règlement ou une directive du Conseil du trésor le mandate pour:

— établir un protocole d'entente avec chaque ministère, relativement aux règles d'information, de collaboration et de services mutuels à mettre en oeuvre lors de la réalisation du plan de gestion financière du ministère;

— veiller à la conformité de certains systèmes ministériels ayant une fonction financière (Fonction publique, Aide sociale, Éducation...), tant en cours de développement qu'en cours d'exploitation;

— établir certaines procédures cadres en certaines matières telles que l'administration et le contrôle des revenus et recettes gouvernementaux, les opérations des fonds locaux et des fonds renouvelables, à soumettre à l'approbation du Conseil du trésor.

2.6 Le Vérificateur général

Il est nommé directement par l'Assemblée nationale pour un mandat de 10 ans par un vote d'au moins les 2/3 des membres. Le Vérificateur scrute les transactions effectuées sur le fonds consolidé du revenu, émet son opinion sur les états financiers du gouvernement, et remet chaque année au ministre des Finances un rapport faisant état de l'ensemble de ses constatations. Ce rapport est ensuite déposé à l'Assemblée nationale.

2.7 Les ministères et organismes

Ils sont le lieu des transactions financières et la raison d'être des autres intervenants. Ainsi ce sont eux qui engagent et dépensent les crédits votés par l'Assemblée nationale après avoir participé, de façon active, à la préparation des prévisions budgétaires. Ainsi:

— ils élaborent leurs plans de gestion financière à soumettre à l'approbation du Conseil du trésor et concluent un protocole d'entente avec le Contrôleur des finances relatif à ses modalités de mise en oeuvre;

— ils participent à la préparation des prévisions budgétaires; ce qui inclut les progammations budgétaires et en cours d'exécution du budget, les mandats spéciaux et les budgets supplémentaires;

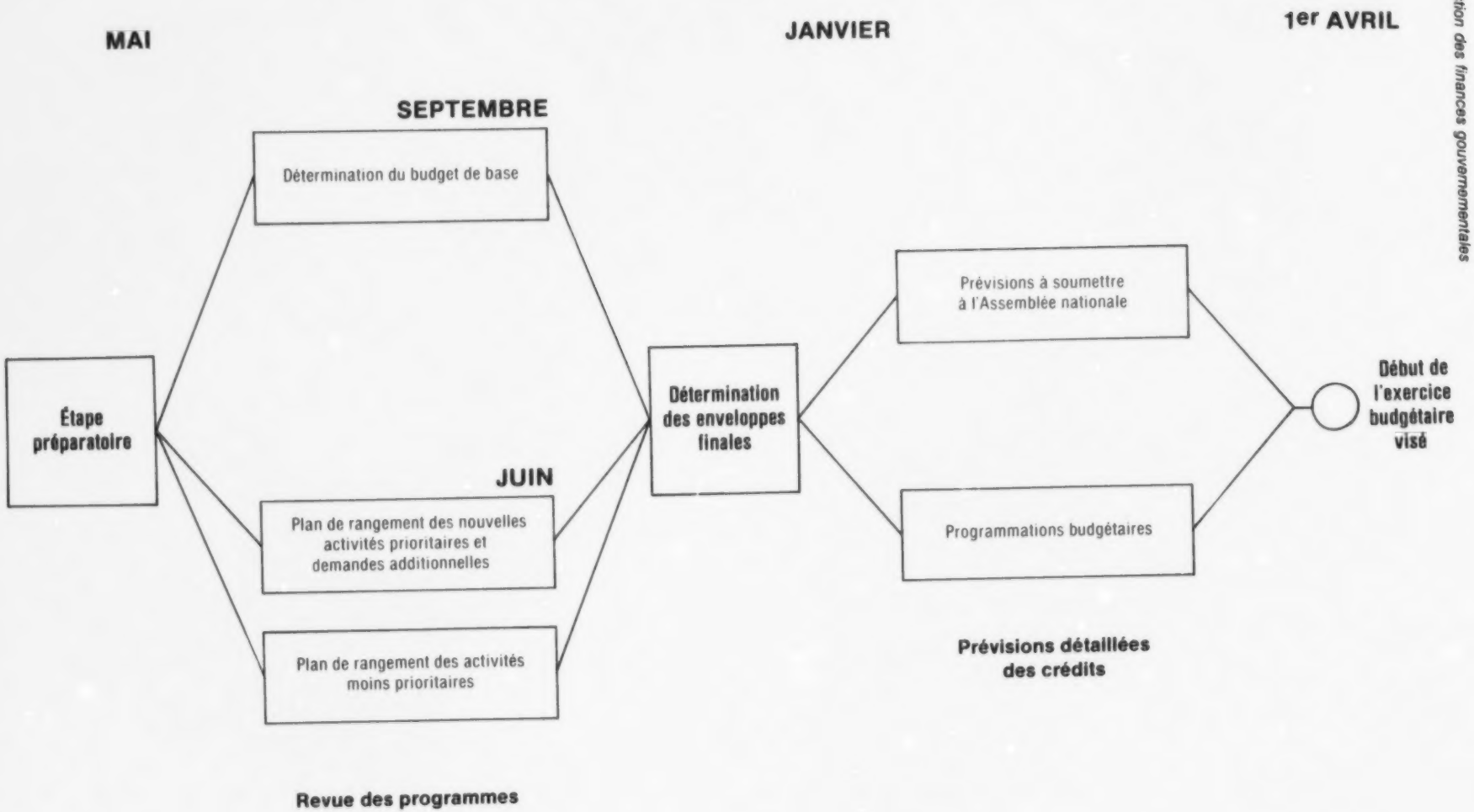
— ils créent et administrent les fonds locaux ou les fonds renouvelables;

— ils administrent les revenus et recettes du Gouvernement;

— ils engagent et dépenses les crédits votés par l'Assemblée nationale;

— ils demandent les virements et les recours aux diverses provisions de crédits, tels le fonds de suppléance du ministère des Finances.

CYCLE DE PRÉPARATION DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES



3. Les dépenses gouvernementales

3.1 La préparation et l'adoption des prévisions budgétaires

Les règles relatives à cette opération sont en grande partie définies à l'intérieur de directives du Conseil du trésor et l'on peut décrire le cheminement de cette première étape comme suit:

a) **l'étape préparatoire** repose sur la présentation par le Président du Conseil du trésor, au Comité des priorités et au Conseil des ministres, d'un mémoire dégageant les propositions arrêtées par le Conseil du trésor sur les diverses hypothèses et autres modalités d'importance pour le processus budgétaire:

— les orientations budgétaires préliminaires eu égard aux engagements déjà pris et à la conjoncture économique;

— les paramètres du plan de rangement des nouvelles activités plus prioritaires;

— les paramètres du plan de rangement des activités moins prioritaires.

b) **la revue des programmes** consiste pour les ministères à réaliser plusieurs activités menées en parallèle;

— l'établissement du budget de base qui consiste à apporter les ajustements mécaniques et les réaménagements budgétaires aux enveloppes de base établies par le secrétariat du Conseil du trésor;

— l'établissement du plan de rangement de nouvelles activités plus prioritaires qui permet d'identifier les activités qui pourront faire l'objet d'enveloppes additionnelles;

— l'établissement du plan de rangement des activités moins prioritaires qui permet d'identifier les activités qui pourront faire l'objet de compressions. Ce plan touche généralement 15% des activités du ministère.

Il faut également souligner que c'est généralement au cours de cette étape de revue des programmes que sont analysées et adoptées les diverses modifications apportées à la structure des crédits (programmes, éléments de programmes...).

c) **la détermination des enveloppes finales** repose sur la présentation par le président du Conseil du trésor, au Comité des priorités, au ministre des Finances, et au Conseil des ministres, d'un mémoire dégageant les propositions arrêtées par le Conseil du trésor sur:

— les orientations budgétaires eu égard aux engagements financiers déjà pris et à la conjoncture économique, afin d'établir le cadre financier et la politique relative au niveau des effectifs;

— le niveau de la marge de manoeuvre pour l'allocation d'enveloppes additionnelles;

— les enveloppes additionnelles à ajouter au budget de base;

— les paramètres et les modalités du contrôle de l'expansion des dépenses permettant le dégagement de la marge de manoeuvre et le respect du cadre financier;

— les compressions budgétaires à soustraire du budget de base pour rencontrer les paramètres et les modalités du contrôle de l'expansion des dépenses.

d) **la préparation des prévisions détaillées des crédits** consiste pour les ministères à ventiler les enveloppes finales autorisées aux fins de la préparation du Livre du budget par le Secrétariat du Conseil du trésor.

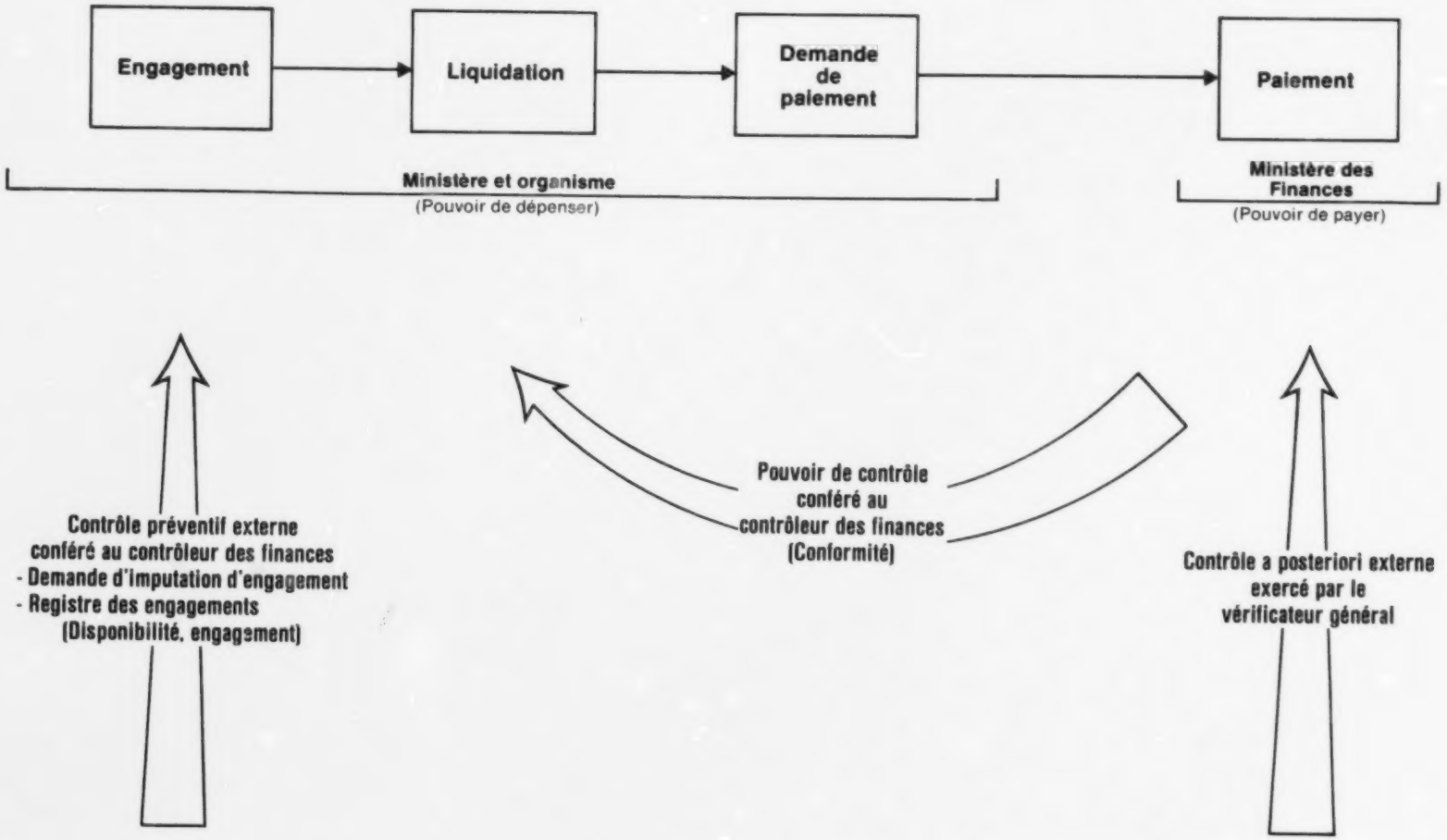
e) **la programmation budgétaire** consiste pour les ministères à soumettre à l'approbation du Conseil du trésor, une ventilation par poste budgétaire (activité, sous-activité, projet) des montants des enveloppes finales autorisées pour certaines supercatégories de dépenses de certains éléments de programmes, aux fins d'en soumettre l'exécution au mode de gestion par programme conformément aux règlements et directives adoptés à cette fin.

Par ce mode de gestion, un ministère peut exécuter ses dépenses dans le respect des limites et des finalités des divers postes budgétaires:

— sans autre autorisation préalable:

- si la dépense est inférieure à un seuil variant selon la nature de la dépense (par exemple 5 000 $ pour les subventions);

L'EXÉCUTION D'UNE DÉPENSE GOUVERNEMENTALE



- si les dépenses respectent des normes dûment approuvées par le Gouvernement ou, le cas échéant, par le Conseil du trésor. De telles normes, obligatoirement réexaminées tous les trois (3) ans, visent à déterminer les priorités d'exécution, les processus d'adjudication ou d'octroi, les montants impliqués, les modalités des versements et toutes autres conditions pertinentes.

— sur autorisation préalable du Conseil du trésor ou du Gouvernement (selon la nature de dépense et le montant) dans les autres cas.

Également ce mode de gestion se caractérise par la présence de «règles budgétaires» qui permettent aux ministères de procéder, dans certaines limites, à des réaménagements entre les divers postes budgétaires d'une programmation. Ces règles sont adoptées au moment de la programmation budgétaire.

Ce mode de gestion a commencé à être utilisé en 1981 et est actuellement largement employé pour les dépenses de transfert qui représentent plus de 70% du budget du Gouvernement et pour certains programmes d'acquisition, d'équipement ou de construction (Transports, Énergie et Ressources).

f) **l'adoption des crédits par l'Assemblée nationale** finalise l'étape de préparation et d'adoption des prévisions budgétaires.

3.2 L'exécution d'une dépense

Un ensemble de formalités et d'autorisations encadrent l'exécution des dépenses de l'Administration.

Parmi tous ces éléments, le concept de plan de gestion financière mérite d'être décrit de façon particulière en raison de son importance pour tout le processus d'exécution du budget.

Les plans de gestion financière visent à identifier les autorités habilitées à effectuer les principaux actes d'exécution du budget en vertu d'un schéma de délégation des pouvoirs du chef ou du sous-chef d'un ministère approuvé par le Conseil du trésor en vertu de la Loi sur l'administration financière. Ce schéma constitue donc le lien entre la structure de programme et la structure administrative d'un ministère et est la base du processus d'exécution du budget dont nous décrivons ci-après les principaux actes.

a) **la demande d'imputation d'engagement** a pour but de vérifier si des crédits sont disponibles et, dans l'affirmative, à les réserver avant de conclure une décision ou une transaction engageant le Gouvernement vis-à-vis de tiers. Cet acte qui implique un ministère et le Contrôleur des finances, permet à ce dernier de procéder à la «certification d'imputation et de disponibilité budgétaire»; cet acte est mentionné au plan de gestion financière et constitue une exigence de la Loi sur l'administration financière.

Par définition, l'imputation d'un engagement devrait se faire immédiatement avant que cet engagement ne soit pris, alors que son bénéficiaire est clairement identifié; c'est le cas régulier des contrats passés avec les fournisseurs, des nominations de personnel régulier, et des octrois de subventions arbitraires.

Cependant, dans la pratique, l'imputation d'un engagement doit se faire parfois de manière anticipée et collective:

- Ainsi, en regard de nombreuses transactions mineures non encore identifiées (achats courants, frais de voyage, temps supplémentaire...), il est communément admis de procéder à l'imputation anticipée d'un engagement global. En fait, un engagement global constitue un déplacement du rôle du Contrôleur des finances vers les ministères qui voient à tenir un registre de la liquidation de cet engagement global qui n'est qu'une enveloppe budgétaire. Ce procédé d'engagement global fait l'objet de spécifications précises convenues entre le ministère et le Contrôleur des finances lors de l'élaboration du plan de gestion financière du ministère.

- Également, en regard des divers programmes de subventions normées offerts à des clientèles non précisément identifiées (individus, entreprises), ou pour lesquelles les montants admissibles ne peuvent être calculés au moment de l'adoption des normes, la pratique doit permettre l'imputation anticipée d'engagement collectif (parfois appelé engagement de gestion). Ces engagements doivent être obligatoirement liquidés par des engagements subséquents au moment de l'approbation des demandes de subventions formulées par la clientèle.

  En raison de la sophistication de nombreux programmes de subventions, la tenue, le suivi et la gestion de ces engagements subséquents ont souvent été déplacés du Contrôleur des finances aux ministères responsables; ces derniers voient à développer les systèmes financiers adéquats (aide sociale, prêts et bourses, agriculture...) sous la supervision du Contrôleur des finances qui voit à assurer la validité de l'engagement de gestion inscrit aux

livres de la comptabilité officielle. Ici encore, un protocole d'entente conclu au moment de l'élaboration du plan de gestion financière du ministère est à signaler.

Il faut également remarquer que la conclusion d'un nouvel engagement ne nécessite pas toujours une nouvelle imputation sur les crédits de l'exercice en cours. En effet, l'imputation d'un engagement sur les crédits de l'exercice en cours ne doit être fait que sur la base d'une estimation de **la dépense à encourir sur cet exercice**. En conséquence, il faut considérer que la demande d'imputation d'engagement constitue aussi la mise à jour du registre des engagements du Gouvernement, ce qui recouvre les engagements futurs (dépenses sur les exercices ultérieurs.) Ce registre des engagements expressément instauré par la Loi sur l'administration financière, permet d'identifier les crédits à prévoir en regard des engagements déjà pris, et dans certains cas de contrôler le respect d'enveloppes budgétaires pluriannuelles autorisées par le Conseil du trésor (programmation budgétaire).

Enfin, il faut signaler qu'à la demande d'engagement viennent se greffer les diverses autorisations préalables requises pour certaines transactions répondant à des critères bien précis tels que formulés dans la réglementation. Rappelons cependant les concepts de programmation budgétaire et de gestion par programme évoqués plus haut et qui allègent considérablement le volume de ces autorisations.

b) **l'engagement (contrat, promesse de subvention)**; l'autorité habilitée à engager le Gouvernement (acte entraînant la dépense) est déterminée dans la loi constitutive de chaque ministère ou organisme, dans laquelle on retrouve une clause-type stipulant qu'aucun document n'engage le ministère ni ne peut être attribué au ministre s'il n'est signé par lui, le sous-ministre ou par un fonctionnaire désigné par un règlement du Gouvernement publié dans la Gazette officielle du Québec. Le contenu de ce règlement est repris à titre d'information dans le plan de gestion financière des ministères.

c) **la liquidation**; le ministère constate le service rendu, l'exécution des travaux, la réalisation des conditions prévues aux engagements financiers et ce, sur réception de toute réclamation ou document assimilé, et fixe le montant de la créance (dette) résultant de l'engagement financier exécuté.

La liquidation d'une dépense se fait de façon régulière avant que le paiement ne soit demandé. Cependant, pour certaines natures de dépenses courantes, il peut être convenu de centraliser la facture vers les représentants du Contrôleur des finances qui procèdent immédiatement au paiement. La liquidation est alors faite a posteriori, selon la fréquence jugée la plus économique et débouche éventuellement sur un ajustement du compte concerné (Hydro-Québec, téléphone, contrat de reprographie).

Également il peut être convenu que les représentants du Contrôleur des finances participent à la liquidation d'une dépense en vérifiant une facture qu'ils reçoivent directement par rapport aux accusés-réception qui lui ont été acheminés dûment autorisés par le ministère (comptes de cartes de crédits pétrolières et talons, comptes de reprographie et relevés d'utilisation...).

Ces accommodements administratifs sont prévus à l'intérieur du protocole d'entente annexé au plan de gestion financière.

d) **la demande de paiement** permet au ministère de déclencher le processus de paiement. En effet cet acte constitue en fait la demande d'imputation d'une dépense que fait un ministère auprès du Contrôleur des finances qui voit à certifier la légalité et la régularité de la transaction avant de l'intégrer au «mandat de paiement» pertinent. Cet acte est mentionné au plan de gestion financière.

Il est important de signaler ici la notion de «crédits périmés» qui précise les conditions de l'imputation des dépenses sur les crédits d'un exercice donné; l'article 58 de la Loi sur l'administration financière établit clairement que «tout solde d'un crédit non entièrement dépensé à la fin d'une année est périmé et doit être biffé». En d'autres termes, les crédits non dépensés le 31 mars d'une année ne sont plus disponibles pour le ministère. Il faut cependant prendre ici le mot «dépensés» dans son sens comptable, ce qui veut qu'une somme soit dépensée à partir du moment où elle est engagée et autorisée à tous égards, même si elle n'est pas encore déboursée:

— Ainsi, par exemple, une subvention dont l'ensemble des formalités d'autorisation ont été remplies avant le 1er avril pourra être versée après cette date mais sera considérée comme dépensée à sa date d'autorisation si elle est inscrite aux dépenses avant le 31 mars, même si elle n'est pas payée à cette date.

— il en est de même des biens ou services reçus avant le 1er avril, en vertu d'un contrat, si cette dépense est inscrite avant le 30 avril.

Un suivi des engagements est donc particulièrement important à la fin d'un exercice financier; certains ministères ont à cette fin prévu un système de rappel pour les gestonnaires au cours de cette période; de tels systèmes peuvent être alimentés par le système comptable gouvernemental du Bureau du Contrôleur des finances et permettent de dégager certaines disponibilités budgétaires requises pour de nouveaux engagements dont l'échéance surviendrait avant la fin de l'exercice.

e) **le paiement** est alors exécuté suite à l'émission du «mandat» de paiement, préparé par le Contrôleur des finances, délivré par le Lieutenant-gouverneur et adressé au ministre des Finances qui émet les chèques. Le mandat de paiement est accompagné des chèques à signer; ces chèques sont préparés par le Contrôleur des finances ou par certains ministères qui opèrent des systèmes financiers intégrant cette fonction de préparation de chèques (chèques de paie, d'aide sociale, d'allocations familiales, de prêts aux étudiants, etc...).

Il faut cependant signaler ici le processus de paiement spécial que constituent les fonds locaux et qui permettent à un ministère de procéder au règlement d'une transaction avec un tiers, avant qu'elle ne soit soumise au traitement du Contrôleur des finances. Ce procédé est également mentionné au plan de gestion financière du ministère.

3.3 La gestion budgétaire

L'exécution normale du budget peut se trouver entravée ou même compromise par un ensemble d'événements commandant une révision du cadre budgétaire initialement prévu:

a) **les virements de crédits**; il arrive fréquemment qu'un ministère constate ou prévoit que les crédits dont il dispose dans un programme, un élément ou une autre subdivision budgétaire ne lui permettront pas de faire face aux obligations qui en résultent. Il peut alors réduire ses engagements et dépenses dans un autre secteur moins prioritaire et tenter de trouver ainsi les crédits qui lui manquent.

Les virements de crédits sont cependant interdits entre deux programmes car c'est l'Assemblée nationale, dans la Loi des crédits, qui a fixé législativement la part de chacun.

Les virements de crédits entre les éléments ou les supercatégories d'un même programme requièrent l'approbation préalable du Conseil du trésor, conformément à l'article 40 de la Loi sur l'administration financière.

Les règles approuvées par le Conseil du trésor au moment de l'adoption des programmations budgétaires, permettent selon certaines conditions des virements entre postes budgétaires d'une programmation budgétaire.

Enfin, tout virement entre subdivisions plus détaillées, relève des ministères eux-mêmes.

b) **le fonds de suppléance**; un ministère peut également demander au Conseil du trésor d'augmenter les crédits de l'un de ses programmes en puisant au fonds de suppléance du ministère des Finances. Ce fonds est établi par le programme 04 de ce ministère et il est constitué de provisions de crédits pour les dépenses imprévues dans les programmes des ministères. Il constitue un outil de manoeuvre pour l'Administration qui peut:

— augmenter ainsi tout crédit, dans certaines limites imposées par la définition même du fonds de suppléance;

— éviter ou pallier les délais d'obtention de budget supplémentaire;

— effectuer des transactions s'apparentant à un virement entre programmes, lorsqu'un appel au fonds de suppléance au bénéfice d'un programme, est conditionné à un gel de crédits équivalents dans un autre programme.

Notons qu'au cours des deux dernières années, certains ministères tel celui de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, le Conseil exécutif et le Conseil du trésor, disposent également de provisions qui peuvent être virées aux autres ministères pour certaines fins bien spécifiques, sur recommandations du Conseil du trésor.

c) **le budget supplémentaire**; le Gouvernement peut présenter à l'Assemblée nationale un budget supplémentaire pour que celle-ci autorise de nouveaux crédits. Un budget supplémentaire est en général déposé au cours du mois de décembre, après que le Conseil du trésor ait pu obtenir un aperçu des nouveaux besoins en crédits des ministères.

d) **le mandat spécial**; lorsque l'Assemblée nationale ne siège pas et que survient une dépense imprévue et urgente, l'article 41 de la Loi sur l'administration financière autorise le Gouvernement, sur rapport du ministre des

Finances à l'effet qu'il n'y a pas de crédit voté à cette fin et du ministre concerné qu'il y a nécessité urgente, à donner l'ordre de préparer un «mandat spécial» pour le paiement des montants nécessaires. Ce mandat doit être signé par le Lieutenant-gouverneur. Les dépenses autorisées par mandat spécial sont considérées comme des crédits de l'année en cours. Un état des mandats délivrés doit être déposé à l'Assemblée nationale par le ministre des Finances lorsque celle-ci recommence à siéger.

e) **le cas des transferts de juridiction**; en raison de l'indépendance du cadre budgétaire (budgétisation par programmes) et du cadre administratif de l'exécution budgétaire, un transfert de juridiction ne devrait pas donner lieu à une révision ou à un réaménagement budgétaire.

Ainsi, lorsqu'un ministère se voit confier les responsabilités jusqu'alors détenues par un autre ministère en regard d'une activité, une révision des plans de gestion financière des deux ministères est entreprise aux fins de concrétiser la passation des pouvoirs. Également, certains aménagements administratifs sont négociés afin de faciliter les diverses opérations administratives (service du personnel — paie/service de comptabilité — comptabilisation).

Lorsque l'activité transférée constitue une partie d'élément de programme, le Conseil du trésor est amené à créer une nouvelle subdivision.

Enfin, lorsque le transfert ne touche que des dépenses reliées aux effectifs, l'article 46.2 de la Loi sur l'administration financière permet au Conseil du trésor d'effectuer un virement du programme d'origine au programme ainsi enrichi. De tels virements constituent la seule exception en ce domaine.

f) **le gel des crédits**; les articles 46 et 56 de la Loi sur l'administration financière permettent au Conseil du trésor, en cours d'année financière, de décréter la suspension de l'engagement ou du paiement de tout crédit ou partie de crédit qu'il indique. Le Conseil a surtout recours à la suspension du droit d'engager les crédits, car ce type de gel est moins susceptible de causer des difficultés dans les ministères que la suspension des paiements. Dans un contexte de rareté des ressources, l'Administration est susceptible de connaître assez régulièrement de telles compressions qui permettent le financement de dépenses imprévues sans retourner à l'Assemblée nationale.

4. Les revenus gouvernementaux

Les revenus gouvernementaux concernent essentiellement deux ministères, à savoir:

— le ministère du Revenu;
— le ministère des Finances.

Ces deux ministères perçoivent en effet 94% des revenus du Gouvernement.

Le Règlement sur l'administration des revenus et recettes du Gouvernement, adopté par le Conseil du trésor en vertu de la Loi sur l'administration financière fixe les modalités opérationnelles de la gestion des revenus du gouvernement. Ce règlement spécifie et précise:

— les relations entre le ministère des Finances et les autres ministères et organismes aux fins des prévisions des revenus et des recettes;

— les relations entre le Contrôleur des finances et les ministères et organismes aux fins du contrôle et de la comptabilisation des revenus et des recettes. À ce sujet, les ministères et organismes peuvent choisir entre l'utilisation du système de contrôle des revenus développé centralement par le Contrôleur des finances et l'acquisition d'un système ministériel spécifique. Dans ce dernier cas, le Contrôleur des finances intègre à la comptabilité gouvernementale les états sommaires établis par les ministères. Ce dernier procède également à la vérification des systèmes ministériels;

— les modalités de l'administration des revenus non fiscaux, les revenus fiscaux étant administrés par le ministère du Revenu conformément aux lois fiscales correspondantes;

— les modalités relatives aux programmes résultant des ententes fédérales-provinciales, de la péréquation et des accords fiscaux; à ce sujet, l'ensemble des ministères et organismes peuvent être appelés à assister le ministère des Finances dans l'établissement des réclamations pour certains transferts perçus par le ministère des Finances;

— les modalités relatives à l'établissement des provisions pour créances douteuses, à la radiation des créances irrécouvrables et à la remise des dettes.

5. Les fonds renouvelables

Le concept de fonds renouvelable constitue une particularité en ce sens qu'il fait exception aux principes de l'unicité et de l'universalité du fonds consolidé du revenu.

En effet un fonds renouvelable constitue une entité comptable distincte qui demeure toutefois juxtaposée et fortement reliée au fonds consolidé du revenu.

Ainsi, un fonds renouvelable permet le rattachement des dépenses relatives à une activité, aux revenus que cette même activité génère; étant soustrait des mécanismes budgétaires réguliers qui ont été décrits précédemment, il s'agit donc d'une entité comparable à celle correspondant à une société privée ou à un organisme public non budgétaire et ce concept est particulièrement avantageux en regard d'activités de nature commerciale.

Au plan de la trésorerie, un fonds renouvelable est également soustrait des mécanismes réguliers entourant la caisse du Gouvernement. Toutefois le ministère des Finances supervise les opérations bancaires de tous les fonds renouvelables et voit à éviter toute immobilisation indue de fonds.

Le mode de création d'un fonds renouvelable, dans le cadre général de l'adoption des crédits par l'Assemblée nationale, ne permet pas cependant de donner un statut juridique distinct à une telle entité.

La création et l'utilisation des fonds renouvelables sont encadrées par une directive du Conseil du trésor qui vise à les soumettre à l'ensemble de la réglementation gouvernementale applicable. Ainsi, les fonds renouvelables, en raison de leur environnement analogue à celui des entreprises et commerces privés, constituent un lieu privilégié pour la critique et la remise en question de la réglementation gouvernementale.

Également, cette directive détermine, en matière financière, les relations entre le ministère responsable d'un fonds renouvelable, le Contrôleur des finances et le ministère des Finances:

— Dans le premier cas, cette relation s'inspire généralement des mécanismes mis en place pour les revenus gouvernementaux et qui ont été décrits précédemment.

— Dans le deuxième cas, cette relation tend à se rapprocher de l'exemple des sociétés d'État.

Enfin les fonds renouvelables font l'objet d'états financiers distincts vérifiés par le Vérificateur général et publiés dans le cadre des comptes publics du Gouvernement.

6. La gestion de la caisse du Gouvernement

C'est le ministère des Finances qui assure les opérations de trésorerie et qui gère l'encaisse du Gouvernement.

D'une façon partiellement intégrée au système comptable gouvernemental, le ministère des Finances voit à impliquer les ministères et organismes du Gouvernement dans l'établissement des prévisions mensuelles de recettes et de déboursés, et ce en vertu des règlements adoptés à cette fin par le Conseil du trésor. C'est là la seule participation des ministères et organismes dans la gestion de l'encaisse du Gouvernement dont l'ensemble des opérations est assumé par le ministère des Finances.

Afin de remplir cette mission, le ministère des Finances procède à l'émission de tous les effets de paiements (chèques, virements automatiques des paies) qui viennent grever le fonds consolidé du revenu.

Il est responsable des relations du Gouvernement avec les institutions financières et gère les contrats de services conclus auprès de ces dernières. La gestion de la trésorerie fait donc partie de son mandat, incluant la conciliation des recettes et des déboursés de même que leur comptabilisation.

7. Les états financiers du Gouvernement

7.1 Les divers rapports financiers du Gouvernement

Le ministère des Finances publie annuellement trois séries de documents concernant la situation financière du Gouvernement.

Afin de rendre compte de l'évolution des opérations financières et d'en permettre la comparaison avec les prévisions du *Discours sur le budget* et du *Livre du budget*, la ***Synthèse des opérations financières*** est publiée à la fin de chacun des trois premiers trimestres de chaque année financière.

Les ***États financiers du Québec*** pour une année financière sont publiés une première fois pour compléter, dès que possible, les données présentées à la première synthèse des opérations financières publiée pour l'année financière suivante.

Enfin, les ***Comptes publics*** sont émis conformément à la section VII de la *Loi sur l'administration financière* (L.R.Q., c. A-6).

Les comptes publics sont émis en deux (2) volumes:

— le volume 1 reprend, sous une autre forme, les états financiers du Québec accompagnés de l'opinion du Vérificateur général s'y rapportant; de la même manière les états financiers des divers fonds spéciaux administrés par le Gouvernement tels les fonds renouvelables, y apparaissent. De plus, les renseignements nécessaires pour expliciter les états financiers du Gouvernement font l'objet de plusieurs sections de ce volume;

— le volume 2 présente, par ministère, le détail des dépenses et la liste des fournisseurs et bénéficiaires. Il contient également la liste des biens en capital.

7.2 Les états financiers du Gouvernement

Les états financiers constituent l'aboutissement du processus comptable. Ils fournissent aux autorités concernées et aux tiers une image concise de la situation financière du Gouvernement et de son évolution au cours de la période observée, en l'occurence une année financière qui s'étend du 1er avril d'une année au 31 mars de l'année suivante.

Les états financiers du Gouvernement comprennent quatre (4) états principaux:

— L'état **actif et passif** présente, au terme de l'année financière, le bilan du Gouvernement en établissant sa **dette nette** qui représente la différence entre les passifs et les actifs du Gouvernement. La dette nette du Gouvernement est donc principalement constituée de l'accumulation des déficits budgétaires successifs du Gouvernement; certaines autres opérations très particulières y sont également portées, par exemple lorsque l'entité comptable du Gouvernement est modifiée suite à une loi.

  Il faut également remarquer que le Gouvernement ne porte pas à ses actifs ses immobilisations qui constituent en totalité des dépenses de l'exercice au cours duquel elles sont effectuées, et sont donc comprises dans le déficit budgétaire de cet exercice.

  Enfin, les placements du Gouvernement, y compris ses participations dans les entreprises gouvernementales, sont généralement montrés aux actifs au coût et non à la valeur de consolidation.

— L'état **revenus et dépenses** présente et décrit le déficit ou le surplus budgétaire de l'année financière visée en montrant d'une part les revenus par sources, et d'autre part les dépenses par ministère.

— L'état **dette nette** présente l'évolution de la dette nette au cours de l'année financière visée.

— L'état **besoins financiers, et financement** présente les informations permettant d'analyser l'évolution de la trésorerie du Gouvernement.

Enfin, il convient de signaler que les états financiers du Gouvernement sont accompagnés de notes complémentaires en faisant partie intégrante. Les notes principales permettent de montrer:

— Les avoirs du Gouvernement dans ses propres entreprises, compte tenu des excédents ou des déficits accumulés réalisés par ces entreprises.

— Les comptes à payer non inscrits en raison des diverses conventions comptables en vigueur.

— Les passifs éventuels et les engagements financiers.

De plus, que ce soit de manière intégrée aux états financiers eux-mêmes ou que ce soit sous forme de tableaux complémentaires, l'état des crédits autorisés par l'Assemblée nationale pour l'année financière concernée est également présenté.